Deutscher Bundestag **Drucksache 16/6880**

16. Wahlperiode 25. 10. 2007

Unterrichtung

durch das Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr)

Bericht gemäß § 14 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz – G10) über die Durchführung sowie Art und Umfang der Maßnahmen nach den §§ 3, 5 und 8 dieses Gesetzes

(Berichtszeitraum 1. Januar 2006 bis 31. Dezember 2006)

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassende Bewertung

Nach Artikel 10 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) sind das Brief- sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis unverletzlich. Die Grundrechtsnorm begründet nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Abwehrrecht des Einzelnen gegen das Öffnen und Lesen von Briefen sowie gegen das Abhören, die Kenntnisnahme und das Aufzeichnen des Inhalts der Telekommunikation. Der Schutz des Fernmeldegeheimnisses umfasst zuvörderst den Kommunikationsinhalt. Die öffentliche Gewalt soll grundsätzlich nicht die Möglichkeit haben, sich Kenntnis vom Inhalt des über Fernmeldeanlagen vermittelten mündlichen oder schriftlichen Informations- und Gedankenaustauschs zu verschaffen. Einen Unterschied zwischen Kommunikationen privaten und anderen, etwa geschäftlichen oder politischen, Inhalts macht Artikel 10 GG dabei nicht. Der Grundrechtsschutz bezieht sich auf alle mittels der Fernmeldetechnik ausgetauschten Kommunikationen. Der Grundrechtsschutz erschöpft sich aber nicht in der Abschirmung des Kommunikationsinhalts gegen staatliche Kenntnisnahme, sondern umfasst auch die Kommunikationsumstände. In den Schutzbereich fällt auch die Erlangung der Kenntnis, ob, wann, wie oft und zwischen welchen Personen Telekommunikation stattgefunden hat oder versucht worden ist. Die freie Kommunikation, die Artikel 10 GG sichert, leidet, wenn zu befürchten ist, dass der Staat entsprechende Kenntnisse verwertet. Daher erstreckt sich die Schutzwirkung des Artikel 10 GG auch auf den Informations- und Datenverarbeitungsprozess, der sich an die Kenntnisnahme von geschützten Kommunikationsvorgängen anschließt und in dem Gebrauch von den erlangten Kenntnissen gemacht wird (zuletzt: BVerfG, 1 BvR 668/04 – Urteil vom 27. Juli 2005, Rd. 81). Das Grundrecht gewährleistet – so das Bundesverfassungsgericht – die freie Entfaltung der Persönlichkeit durch einen privaten, vor der Öffentlichkeit verborgenen Austausch von Kommunikation und schützt damit zugleich die Würde des Menschen. Wird vom Inhalt von Briefen Kenntnis genommen und werden Telefongespräche abgehört, wird intensiv in das Grundrecht eingegriffen. Die Schwere des Eingriffs wird auch dadurch geprägt, dass der Betroffene wegen der gebotenen Heimlichkeit nicht an dem Anordnungsverfahren beteiligt ist (vgl. BVerfG, 1 BvF 3/92 vom 3. März 2004, in: BVerfGE 110, 33).

Auf der anderen Seite steht die zentrale Aufgabe der Sicherheitsbehörden, den Schutz unserer Verfassung zu gewährleisten, damit Menschenrechte, Freiheit und Demokratie gesichert werden. Diese Aufgabe der Sicherheitsgewährung für die Bürgerinnen und Bürger ist aufgrund der Entwicklung im Bereich des internationalen Terrorismus seit den schweren Anschlägen am 11. September 2001 zunehmend wichtiger geworden. Die Vielzahl versuchter, aber leider auch teilweise realisierter terroristischer Anschläge allein in Europa in den letzten Jahren mit einer hohen Zahl von Opfern belegt, wie außerordentlich wichtig es ist, bereits im Vorfeld Informationen zu gewinnen, um derartig schwere Anschläge zu verhindern und damit einen größtmöglichen Schutz zu gewährleisten. Die Brief- und Telekommunikationsüberwachung stellt dabei für die beteiligten Dienste ein notwendiges Instrumentarium dar, um den Gefahren frühzeitig begegnen zu können.

Entsprechend dieser Ausgangslage kommt den deutschen Nachrichtendiensten – aber auch den beteiligten Ministerien sowie den sie kontrollierenden Gremien – eine große Verantwortung bei der Beantragung, Genehmigung und Durchführung jeder einzelnen Beschränkungsmaßnahme zu. Unter Einsatz aller rechtsstaatlichen Mittel haben die beteiligten Stellen einerseits ein größtmögliches Maß an Sicherheit für die Bürgerinnen und Bürger in unserem Land zu garantieren und dabei andererseits die Bedürfnisse jedes Einzelnen auf Schutz seiner Privatsphäre im Rahmen der rechtsstaatlichen Ordnung zu wahren. Gerade der Ausgestaltung von Verfahrenssicherungen insbesondere für die G10-Kommission kommt dabei eine herausgehobene Bedeutung zu.

Die Zahl der Grundrechtseingriffe ist im Berichtszeitraum im Verhältnis zu den Maßnahmen im strafprozessualen Bereich weiterhin relativ gering. Gleichwohl ist – wie bereits in den Vorjahren – ein weiterer Anstieg der Anordnungen festzustellen, der auf die auch in Deutschland anhaltend bestehende Bedrohungslage durch den internationalen Terrorismus zurückzuführen ist. Vor diesem Hintergrund waren die getroffenen Beschränkungen des Brief-, Post- und Telekommunikationsgeheimnisses auch im Berichtzeitraum rechtmäßig, insbesondere geeignet, erforderlich und angemessen.

I. Grundlagen der Berichtspflicht

Das Parlamentarische Kontrollgremium erstattet dem Deutschen Bundestag nach § 14 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz [G10] vom 26. Juni 2001 [BGBl. I S. 1254, ber. S. 2298], zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Februar 2007 [BGBl. I S. 106]) jährlich einen Bericht über die Durchführung sowie Art und Umfang der Maßnahmen nach den §§ 3, 5 und 8 G10. Dabei sind die Geheimhaltungsgrundsätze des § 5 Abs. 1 des Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremiumgesetz [PKGrG] vom 11. April 1978 [BGBl. I S. 453], zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juni 2001 [BGBl. I S. 1254, 1260]) zu beachten.

Die Verpflichtung zur jährlichen Unterrichtung des Deutschen Bundestages wurde eingeführt durch das Verbrechensbekämpfungsgesetz vom 28. Oktober 1994 [BGBl. I S. 3186]. Zuständig für die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste auf dem Gebiet der Maßnahmen zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses war zunächst das sog. G10-Gremium. Entsprechende Berichte des G10-Gremiums sind am 4. Juni 1996 (Bundestagsdrucksache 13/5224) und am 13. Februar 1998 (Bundestagsdrucksache 13/9938) abgegeben worden.

Durch Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über parlamentarische Gremien vom 17. Juni 1999 (BGBl. I S. 1334) sind die Aufgaben des G10-Gre-

miums auf das Parlamentarische Kontrollgremium übertragen worden. Der erste Bericht des Kontrollgremiums erschien am 22. September 1999 (Bundestagsdrucksache 14/1635) und umfasste den Zeitraum vom 1. Januar 1998 bis 30. Juni 1999.

Für den Zeitraum vom 1. Juli 1999 bis zum 30. Juni 2000 ist das Gremium seiner Berichtspflicht mit dem Bericht vom 8. Dezember 2000 (Bundestagsdrucksache 14/4948), für den Zeitraum vom 1. Juli 2000 bis 30. Juni 2001 mit dem Bericht vom 21. Februar 2002 (Bundestagsdrucksache 14/8312), für den Zeitraum vom 1. Juli 2001 bis 30. Juni 2002 mit Bericht vom 24. März 2003 (Bundestagsdrucksache 15/718), für den Zeitraum vom 1. Juli 2002 bis 30. Juni 2003 mit Bericht vom 4. März 2004 (Bundestagsdrucksache 15/2616) und für den Zeitraum vom 1. Juli 2003 bis zum 30. Juni 2004 mit Bericht vom 17. Februar 2005 (Bundestagsdrucksache 15/4897) nachgekommen. Seinen letzten Bericht hat das Kontrollgremium am 7. September 2006 (Bundestagsdrucksache 16/2551) vorgelegt. Er erstreckte sich auf den Zeitraum vom 1. Juli 2004 bis 31. Dezember 2005.

Der jetzt vorliegende Bericht setzt die bisherige Berichterstattung fort und umfasst hinsichtlich des Zahlenmaterials den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2006.

II. Zusammensetzung des Parlamentarischen Kontrollgremiums

Im Berichtszeitraum oblag die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeiten auf dem Gebiet des G10 dem Parlamentarischen Kontrollgremium der 16. Wahlperiode.

In der Sitzung des Deutschen Bundestages am 14. Dezember 2005 sind die Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums der 16. Wahlperiode gewählt worden. Das Gremium ist noch am Tage der Wahl durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages konstituiert worden und am selben Tag zu seiner ersten Sitzung zusammengetreten. Folgende Abgeordnete – in alphabetischer Reihenfolge – gehören dem Gremium an: Fritz Rudolf Körper (SPD), Wolfgang Nešković (DIE LINKE.), Dr. Norbert Röttgen (CDU/CSU), Bernd Schmidbauer (CDU/CSU), Olaf Scholz (SPD), Dr. Max Stadler (FDP), Hans-Christian Ströbele (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Joachim Stünker (SPD), Dr. Hans-Peter Uhl (CDU/CSU).

Der Vorsitz im Parlamentarischen Kontrollgremium wechselt jährlich zwischen einem Mitglied der Koalitionsfraktionen und einem Mitglied der Oppositionsfraktionen. Zum Vorsitzenden des Gremiums der 16. Wahlperiode wurde zunächst der Abgeordnete Dr. Norbert Röttgen (CDU/CSU), zu seinem Stellvertreter der Abgeordnete Dr. Max Stadler (FDP) bestimmt. Der am 14. Dezember 2005 bestimmte Vorsitzende hat auf Grund einer Vereinbarung im Gremium sein Amt bis Ende Dezember 2006 ausgeübt. Seit Januar 2007 ist der Abgeordnete Dr. Max Stadler (FDP) Vorsitzender des Parlamentarischen Kontrollgremiums. Stellvertretender Vorsitzender ist seither der Abgeordnete Olaf Scholz (SPD).

III. Die Durchführung der Kontrolle auf dem Gebiet des G10

Nach § 1 Abs. 2 G10 unterliegen Beschränkungsmaßnahmen nach dem G10 der Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium und durch die G10-Kommission.

1. Die Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium

Dem Parlamentarischen Kontrollgremium obliegt die politische Kontrolle im Bereich des G10. Neben der Aufgabe, dem Deutschen Bundestag jährlich einen Bericht über die Durchführung sowie Art und Umfang von Beschränkungsmaßnahmen nach den §§ 3, 5 und 8 G10 zu erstatten, kommt dem Gremium die Aufgabe zu, die Mitglieder der G10-Kommission zu bestellen und die Zustimmung zur Geschäftsordnung der Kommission zu erteilen.

Weiterhin obliegt dem Kontrollgremium die Zustimmung zu der Bestimmung von Telekommunikationsbeziehungen nach § 5 Abs. 1 Satz 2 G10, innerhalb derer Beschränkungsmaßnahmen angeordnet werden dürfen. Die Zustimmung zu einer Bestimmungen in den Fällen einer Gefahr für Leib und Leben einer Person im Ausland nach § 8 G10 bedarf dabei sogar der Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen des Parlamentarischen Kontrollgremiums.

Nach § 14 Abs. 1 Satz 1 G10 hat das für die Anordnung einer Beschränkungsmaßnahme nach dem G10 zuständige Bundesministerium in Abständen von höchstens sechs Monaten das Kontrollgremium über die Durchführung des G10 zu unterrichten. Dabei geht es nicht um Einzelfälle, sondern um eine Gesamtübersicht der Beschränkungsmaßnahmen und ihrer Ergebnisse sowie um Grundsatzfragen bei Eingriffen in das Grundrecht aus Artikel 10 GG.

Diese Halbjahresberichte enthalten einen detaillierten Überblick über Anlass, Umfang, Dauer, Ergebnis und Kosten der im Berichtszeitraum ergriffenen Beschränkungsmaßnahmen. Die Berichte entsprechen in etwa denjenigen, die die Staatsanwaltschaften gemäß § 100e der Strafprozessordnung (StPO) der jeweils zuständigen obersten Justizbehörde kalenderjährlich erstatten. Die Kontrollkompetenz des Parlamentarischen Kontrollgremiums erschöpft sich dabei aber nicht in der Entgegennahme der Berichte, sondern erstreckt sich im Kern vielmehr darauf, von den zuständigen Bundesministerien jederzeit Auskunft über alle Aspekte der Brief-, Post- und Fernmeldeüberwachung verlangen zu können.

Das Parlamentarische Kontrollgremium wurde auch im vorliegenden Berichtszeitraum über Anlass, Umfang, Dauer, Ergebnis und Kosten der durchgeführten Beschränkungsmaßnahmen sowie über die erfolgten Mitteilungsentscheidungen gem. § 12 G10 unterrichtet.

2. Die Kontrolle durch die G10-Kommission

Die Kontrolle der im Einzelfall angeordneten und zu vollziehenden Beschränkungsmaßnahmen nach dem G10 obliegt der G10-Kommission.

Das Parlamentarische Kontrollgremium hat zu Beginn der 16. Wahlperiode nach Anhörung der Bundesregierung nachfolgende vier ordentliche und vier stellvertretende Mitglieder bestellt:

Mitglieder	stellvertretende Mitglieder
Dr. Hans de With (Vorsitzender)	Volker Neumann
Erwin Marschewski (Stellvertretender Vorsitzender)	Rudolf Kraus
Dr. Max Stadler, MdB	Rainer Funke
Ulrich Maurer, MdB	Dr. Bertold Huber

Die G10-Kommission entscheidet als unabhängiges und an keine Weisungen gebundenes Organ von Amts wegen oder aufgrund von Beschwerden über die Zulässigkeit und Notwendigkeit von Beschränkungsmaßnahmen. Die Kontrolle der G10-Kommission erstreckt sich dabei auf den gesamten Prozess der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der nach dem G10 erlangten personenbezogenen Daten durch die Nachrichtendienste des Bundes einschließlich der Entscheidung über die Mitteilung an Betroffene. Aufgabe und Pflicht der G10-Kommission ist es, sich eigenverantwortlich ein Urteil darüber zu bilden, ob eine beantragte Anordnung zulässig und geboten ist. Hierzu gehört eine sorgfältige Prüfung der Eingriffsvoraussetzungen und eine umfassende Abwägung der zur Feststellung der Angemessenheit des Eingriffs im konkreten Fall führenden Gesichtspunkte.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner grundlegenden Entscheidung vom 14. Juli 1999 (BVerfGE 100, S. 313 [S. 401]) der Kontrolle durch die G10-Kommission in diesem äußerst sensiblen Bereich eine besondere Bedeutung zugemessen. Das Gericht hat dabei deutlich gemacht, dass sich die Kontrolle der Kommission auf den gesamten Prozess der Erfassung und Verwertung von Daten bezieht. Das G10 trägt diesen Vorgaben in seinem § 15 Rechnung.

Im Berichtszeitraum hat die Kommission – wie in der Vergangenheit – in ihren monatlichen Sitzungen in jedem Einzelfall nach ausführlicher Darlegung und Einsichtnahme in die entsprechenden Akten und Unterlagen über die Zulässigkeit und Notwendigkeit von Beschränkungsmaßnahmen entschieden. Sie hat bei ihrer Prüfung im Bedarfsfall bei den zuständigen Ministerien bzw. beim Bundeskanzleramt ausführliche Berichte erbeten und sich im Einzelfall von den Mitarbeitern der Dienste eingehend die näheren Hintergründe einer Anordnung berichten lassen. Dabei hat sich die Kommission insbesondere bei anstehenden Verlängerungen regelmäßig über den bisherigen Erkenntnisgewinn aus der jeweiligen Maßnahme unterrichten lassen.

Neben den Anordnungen, über die die Kommission von Amts wegen zu entscheiden hatte, hat sie Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern überprüft und diese über das Ergebnis ihrer Prüfung in Kenntnis gesetzt.

Im Jahre 2001 wurden die zuvor nur gewohnheitsrechtlich bestehenden Zutrittsrechte der G10-Kommission bei den Nachrichtendiensten ausdrücklich gesetzlich geregelt und besonders ausgestaltet (§ 15 Abs. 5 Satz 3 G10) . Die Mitglieder der G10-Kommission haben sich auch im Berichtszeitraum, gestützt auf diese Regelungen, vor Ort bei den Diensten über die konkrete Umsetzung der Bestimmungen des G10 informiert. Die Kommission hat sich bei ihren Besuchen über technische Neuerungen und Entwicklungen unterrichten lassen und Einblick in den Ablauf von Beschränkungsmaßnahmen – angefangen bei der Erfassung eines Telekommunikationsverkehrs über die Auswertung bis hin zur Kennzeichnung, Protokollierung, Löschung oder Weitergabe der aufgefangenen Meldung an andere Behörden – erhalten. Im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung hat die Kommission auch das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) in Berlin-Treptow besucht und sich dort über die Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden informiert. Im Mittelpunkt stand dabei der Austausch von Informationen zwischen den einzelnen Sicherheitsdiensten im Rahmen der Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Die Kommission hat sich daneben auch mit Fragen des Umfangs und der Art und Weise der Weitergabe von Informationen an ausländische Sicherheitsbehörden befasst.

Die Kommission hat bei ihrer Aufgabenwahrnehmung von ihrem Recht nach § 15 Abs. 5 G10 Gebrauch gemacht und Mitarbeiter zu den Diensten entsandt, denen dort Auskunft zu den Fragen der Kommission sowie Einsicht in alle Unterlagen, die im Zusammenhang mit den Beschränkungsmaßnahmen stehen, gewährt wurde. Schwerpunkt der Informations- und Kontrollbesuche bildete im Berichtszeitraum die Prüfung einzelner komplexer Anordnungen sowie die Umsetzung der Protokollierungs-, Kennzeichnungs- und Löschungspflichten. Die Mitarbeiter der Kommission haben dazu auch stichprobenartig Einsicht in die Datenverarbeitung genommen. Über das Ergebnis der Informations- und Kontrollbesuche wurden die Kommissionsmitglieder eingehend unterrichtet. Die Kommission hat sich anschließend durch die Dienste vertiefend über einzelne Aspekte der Kontrollbesuche unterrichten lassen.

IV. Beschränkungsmaßnahmen nach den §§ 3, 5 und 8 G10

Nach Artikel 10 Abs. 1 GG sind das Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis unverletzlich. Beschränkungen dürfen nur auf Grund eines Gesetzes angeordnet werden (Artikel 10 Abs. 2 Satz 1 GG). Dies ist durch das G10 geschehen.

§ 1 Abs. 1 G10 enthält die Grundbestimmung für entsprechende Beschränkungsmaßnahmen. Die Vorschrift umschreibt in allgemeiner Form, wer zu welchem Zweck Überwachungsmaßnahmen nach diesem Gesetz durchführen darf. Allgemeine Voraussetzung für den Grundrechtseingriff einer Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses ist zunächst das Tätigwerden zur Abwehr von drohenden Gefahren für überragende Rechtsgüter. Die überragenden Rechtsgüter sind in § 1 Abs. 1 G10 enumerativ genannt. Danach geht es im Einzelnen um die Abwehr von drohenden Gefahren

– für die freiheitliche demokratische Grundordnung,

– für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes, einschließlich der Sicherheit der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten Truppen der nichtdeutschen Vertragsstaaten des Nordatlantikvertrages.

Die weiteren Voraussetzungen richten sich danach, welche Art Maßnahme vorgenommen wird. Unterschieden wird dabei zwischen den Beschränkungen in Einzelfällen nach § 3 G10 (sog. Individualmaßnahmen) und den strategischen Beschränkungen nach den §§ 5 und 8 G10.

1. Beschränkungen in Einzelfällen nach § 3 G10

a) Allgemeine Voraussetzungen

Die Post- und Fernmeldekontrolle der Nachrichtendienste ist eine Erkundung im strafrechtlichen Vorfeld. Soweit sich die Maßnahme gegen einen einzelnen Verdächtigen und ggf. gegen Umfeldpersonen richtet, wird sie als „Beschränkung im Einzelfall“ oder auch als „Individualkontrolle“ bezeichnet. Die Voraussetzungen sind in § 3 G10 geregelt. Danach setzt eine Beschränkung der Grundrechte des Einzelnen zusätzlich zu den Erfordernissen des § 1 Abs. 1 Nr. 1 G10 voraus, dass tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, dass diese Person eine der in § 3 Abs. 1 G10 aufgeführten „Katalogstraftaten“ plant, begeht oder begangen hat. Im Einzelnen werden folgende Straftaten aufgeführt:

(1) Straftaten des Friedensverrats oder des Hochverrats (§§ 80 bis 83 des Strafgesetzbuches – StGB)

(2) Straftaten der Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates (§§ 84 bis 86, 87 bis 89 StGB, § 20 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 des Vereinsgesetzes)

(3) Straftaten des Landesverrats und der Gefährdung der äußeren Sicherheit (§§ 94 bis 96, 97a bis 100a StGB)

(4) Straftaten gegen die Landesverteidigung (§§ 109e bis 109g StGB)

(5) Straftaten gegen die Sicherheit der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten Truppen der nichtdeutschen Vertragsstaaten des Nordatlantikvertrages (§§ 87, 89, 94 bis 96, 98 bis 100, 109e bis 109g StGB in Verbindung mit Artikel 7 des Vierten Strafrechtsänderungsgesetzes vom 11. Juni 1957 in der Fassung des Gesetzes vom 25. Juni 1968 [BGBl. I S. 741])

(6) Straftaten nach

a) den §§ 129 a bis 130 des Strafgesetzbuches sowie

b) den §§ 211, 212, 239a, 239b, 306 bis 306 c, 308 Abs. 1 bis 3, § 315 Abs. 3, § 316b Abs. 3 und 316c Abs. 1 und 3 StGB, soweit diese sich gegen die freiheitliche Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes richten, oder

(7) Straftaten nach § 95 Abs. 1 Nr. 8 des Aufenthaltsgesetzes.

Gleiches gilt, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, dass jemand Mitglied einer Vereinigung ist, deren Zwecke oder deren Tätigkeit darauf gerichtet sind, Straftaten zu begehen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind.

Ein Eingriff in das Grundrecht aus Artikel 10 GG ist nach § 3 Abs. 2 G10 aber nur zulässig, wenn die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Sie darf sich nur gegen den Verdächtigen (sog. Hauptbetroffener, § 3 Abs. 1 G10) oder gegen Personen richten, von denen auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, dass sie für den Verdächtigen bestimmte oder von ihm herrührende Mitteilungen entgegennehmen oder weitergeben oder dass der Verdächtige ihren Anschluss benutzt (sog. Nebenbetroffene, § 3 Abs. 2 Satz 2 G10). Maßnahmen, die sich auf Sendungen beziehen, sind nur hinsichtlich solcher Sendungen zulässig, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie von dem, gegen den sich die Anordnung richtet, herrühren oder für ihn bestimmt sind. Abgeordnetenpost von Mitgliedern des Deutschen Bundestages und der Parlamente der Länder darf nicht in eine Maßnahme einbezogen werden, die sich gegen einen Dritten richtet.

b) Art und Umfang der Beschränkungsmaßnahmen

Im Berichtszeitraum sind mehrere G10-Maßnahmen vom Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) und eine vom Bundesnachrichtendienst (BND) beantragt und genehmigt worden.

Insgesamt schwankte die Zahl der Beschränkungsmaßnahmen im Berichtszeitraum zwischen 61 Einzelmaßnahmen im ersten Halbjahr und 63 Einzelmaßnahmen im zweiten Halbjahr 2006 (im vorherigen Berichtzeitraum lag die Zahl der Einzelmaßnahmen bei 54 und 58 Maßnahmen). Die Zahlen setzen sich jeweils zusammen aus den noch andauernden Verfahren aus dem vorangegangenen Berichtszeitraum und den im aktuellen Berichtszeitraum neu beantragten Maßnahmen.

Die Anzahl der betroffenen Personen, auf die sich die Maßnahmen im Sinne des § 3 Abs. 1 G10 erstreckten, also die Zahl der Hauptbetroffenen, schwankte zwischen 364 (1. Halbjahr 2006) und 392 (2. Halbjahr 2006) (im Jahr 2005 schwankte die Zahl zwischen 389 und 329 Personen). Die Zahl der Nebenbetroffenen nach § 3 Abs. 2 Satz 1 G10 variierte zwischen 293 (1. Halbjahr 2006) und 286 (2. Halbjahr 2006) (im Jahr 2005 schwankte die Zahl zwischen 265 und 282 Personen).

Die Schwankungen der Zahlenangaben ergeben sich daraus, dass die Anordnungen jeweils auf höchstens drei Monate befristet sind. Sie können auf Antrag – soweit die Voraussetzungen der Anordnungen fortbestehen – um jeweils nicht mehr als drei Monate verlängert werden. Daraus folgt, dass in einem Berichtszeitraum Maßnahmen durchgängig durchgeführt, Maßnahmen aus dem Vorbericht übernommen und beendet werden oder neue Maßnahmen begonnen und beendet oder Maßnahmen neu begonnen werden, die dann in den nächsten Berichtszeitraum übergehen.

Die Anordnungen umfassten einen Großteil der in § 3 Abs. 1 G10 aufgeführten Straftaten. Sie betrafen die Bereiche rechts- und linksextremistischer Bestrebungen ebenso wie sicherheitsgefährdende und extremistische Bestrebungen von Ausländern sowie Spionage und sonstige nachrichtendienstliche Aktivitäten. Den Schwerpunkt stellten dabei aber – wie in den vorangegangen Jahren – Anordnungen im Zusammenhang mit der Bekämpfung des internationalen Terrorismus dar.

Gegenüber dem letzten Berichtszeitraum ist wiederum ein leichter Anstieg hinsichtlich der Zahl der Verfahren und der Haupt- und Nebenbetroffenen zu verzeichnen. Im Vergleich zu den Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen im Bereich der Strafverfahren durch Polizeibehörden ist der Umfang der Beschränkungen nach § 3 G10 durch die Nachrichtendienste aber weiterhin eher gering. Nach Mitteilung des Bundesamtes für Justiz sind in den Ländern und im Geschäftsbereich des Generalbundesanwalts im Jahr 2006 in 4664 Verfahren Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen nach den §§ 100a, 100b StPO angeordnet worden. Die Anzahl der Betroffenen i. S. d. § 100a Satz 2 StPO lag bei 12 427 (vgl. Bundestagsdrucksache 16/6368, S. 26 ff.). Die von der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen aufgrund der Mitteilungen der nach den §§ 100a, 100b StPO verpflichteten Betreiber von Telekommunikationsanlagen nach § 110 Abs. 8 Telekommunikationsgesetz (TKG) erstellte Jahresstatistik weist für das Jahr 2006 insgesamt 42 761 Telekommunikationsüberwachungsanordnungen aus (Amtsblatt 8/2007 der Bundesagentur, Teil A, Mitteilung Nr. 273/2007, S. 1466).

c) Mitteilungsentscheidungen, Beschwerden und Klageverfahren

Die im Berichtszeitraum getroffenen Mitteilungsentscheidungen erstreckten sich auf insgesamt 73 Anordnungsverfahren mit insgesamt 512 betroffenen Personen (Haupt- und Nebenbetroffene).

Im Einzelnen wurden im Berichtszeitraum die folgenden Mitteilungsentscheidungen getroffen:

– Bei 229 Personen bzw. Institutionen hatte die Prüfung ergeben, dass die in § 12 Abs. 1 Satz 1 G10 genannten Voraussetzungen für eine Mitteilung noch nicht gegeben waren. Die Mitteilungsentscheidungen sind daher zunächst bzw. erneut zurückgestellt worden. In diesen Fällen der vorläufigen Zurückstellung der Entscheidung war bis auf Weiteres davon auszugehen, dass bei einer Mitteilung eine Gefährdung des Zwecks der Beschränkungsmaßnahme nicht ausgeschlossen werden kann. Die Gründe dafür lagen überwiegend darin, dass die Notwendigkeit einer Wiederaufnahme der Maßnahme wahrscheinlich war oder anderweitige nachrichtendienstliche Ermittlungen weiterhin erfolgten. Bei den gemäß § 3 Abs. 2 G10 einbezogenen Nebenbetroffenen unterblieb die Mitteilung in erster Linie wegen des mutmaßlichen Fortbestandes der persönlichen Beziehungen zu den Hauptbetroffenen bzw. zu anderen Personen aus deren Umfeld. Die G10-Kommission hat bei ihren Entscheidungen in Einzelfällen kurze Wiedervorlagefristen verfügt, um eine zwischenzeitliche Überprüfung des Vorliegens der Voraussetzungen einer Mitteilungsentscheidung zu ermöglichen. Daneben lässt das Bundesministerium des Innern generell in regelmäßigen Zeitabständen durch die Dienste ermitteln, ob die einer Mitteilung entgegenstehende Gefährdung des Maßnahmezwecks zwischenzeitlich entfallen ist oder weiterhin besteht.
– Bei 207 Personen bzw. Institutionen wurde vom Bundesministerium des Innern – mit Zustimmung der G10-Kommission – entschieden, dass diese endgültig keine Mitteilung erhalten sollen. Die G10-Kommission hat in diesen Fällen einstimmig festgestellt, dass die Voraussetzung einer Nichtgefährdung des Zwecks der Beschränkungen auch fünf Jahre nach Beendigung der Maßnahmen noch nicht eingetreten war, sie mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft nicht eintreten wird und die Voraussetzungen für eine Löschung sowohl bei der erhebenden Stelle als auch beim Empfänger vorlagen.
– Bei 76 Personen bzw. Institutionen hat die G10-Kommission entschieden, dass diesen die Beschränkungsmaßnahmen nach § 3 G10 mitgeteilt werden, da eine Gefährdung des Zwecks der Beschränkung ausgeschlossen werden konnte. Die G10-Kommission ist bestrebt die Zahl der Mitteilungen in den kommenden Jahren weiter zu erhöhen. Diesem Bestreben dient auch die o. g. Verfügung von kurzen Wiedervorlagefristen.

Im Berichtszeitraum waren keine Klage- bzw. Gerichtsverfahren anhängig.

Im Berichtszeitraum sind bei der G10-Kommission insgesamt 21 Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern eingegangen, die Eingriffe in ihr Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis durch einen Nachrichtendienst vermuteten. In sämtlichen Fällen konnte die G10-Kommission aber feststellen, dass die Bürgerinnen und Bürger in ihren Rechten nach Artikel 10 GG durch Maßnahmen nach Vorschriften des G10 nicht verletzt worden waren.

2. Strategische Beschränkungen nach § 5 G10

a) Allgemeine Voraussetzungen

Strategische Kontrolle bedeutet, dass nicht die Post- und Fernmeldeverkehrsbeziehungen einer bestimmten Person, sondern Telekommunikationsbeziehungen, soweit sie gebündelt übertragen werden, nach Maßgabe einer Quote insgesamt kontrolliert werden. Aus einer großen Menge verschiedenster Gesprächsverbindungen werden einzelne ausgewertet, die sich hierfür aufgrund spezifischer Merkmale qualifizieren.

Nach § 5 Abs. 1 G10 dürfen auf Antrag des BND Beschränkungen nach § 1 G10 für internationale Telekommunikationsbeziehungen angeordnet werden, soweit eine gebündelte Übertragung erfolgt. Beschränkungsmaßnahmen nach dem neuen § 5 Abs. 1 G10 sind zulässig zur Sammlung von Nachrichten über Sachverhalte, deren Kenntnis notwendig ist, um die Gefahr

(1) eines bewaffneten Angriffs auf die Bundesrepublik Deutschland,

(2) der Begehung internationaler terroristischer Anschläge mit unmittelbarem Bezug zur Bundesrepublik Deutschland,

(3) der internationalen Verbreitung von Kriegswaffen im Sinne des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen sowie des unerlaubten Außenwirtschaftsverkehrs mit Waren, Datenverarbeitungsprogrammen und Technologien in Fällen von erheblicher Bedeutung,

(4) der unbefugten Verbringung von Betäubungsmitteln in nicht geringer Menge in die Bundesrepublik Deutschland,

(5) der Beeinträchtigung der Geldwertstabilität im Euro-Währungsraum durch im Ausland begangene Geldfälschungen oder

(6) der international organisierten Geldwäsche in Fällen von erheblicher Bedeutung

rechtzeitig zu erkennen und einer solchen Gefahr zu begegnen. Für diese Beschränkungen darf der BND Suchbegriffe verwenden, die zur Aufklärung von Sachverhalten bestimmt und geeignet sind. Die Suchbegriffe dürfen keine Identifizierungsmerkmale enthalten, die zu einer gezielten Erfassung bestimmter Telekommunikationsanschlüsse führen. Dies gilt nicht für Telekommunikationsanschlüsse im Ausland, sofern ausgeschlossen werden kann, dass Anschlüsse, deren Inhaber oder regelmäßige Nutzer deutsche Staatsangehörige sind, gezielt erfasst werden.

Das Verfahren zur Durchführung von Beschränkungsmaßnahmen ist im Gesetz genau vorgeschrieben. So legt das Bundesministerium des Innern in einer „Bestimmung" fest, in welchen Gefahrenbereichen die Fernmeldeüberwachung stattfinden darf und auf welche Fernmeldeverkehre (Gebiete) sie zu beschränken ist. Diese Bestimmung bedarf der Zustimmung des Parlamentarischen Kontrollgremiums. Innerhalb dieses vom Gremium genehmigten Rahmens kann das Bundesministerium des Innern – auf Antrag des BND – eine Überwachung des Fernmeldeverkehrs anordnen. Über die Zulässigkeit und Notwendigkeit der Anordnung – einschließlich der Verwendung von Suchbegriffen – entscheidet dann die G10-Kommission.

Gemäß § 12 Abs. 1 und 2 G10 sind auch die Beschränkungsmaßnahmen nach § 5 G10 nach ihrer Einstellung den Betroffenen mitzuteilen, wenn eine Gefährdung des Zwecks der Beschränkung ausgeschlossen werden kann und sofern die personenbezogenen Daten nicht unverzüglich gelöscht wurden. In den Fällen, in denen eine unverzügliche Löschung von Daten nach § 6 Abs. 1 S. 1 G10 nicht möglich war, ist eine Mitteilungsentscheidung zu treffen und die G10-Kommission gemäß § 15 Abs. 7 G10 hierüber zu unterrichten.

b) Art und Umfang der Beschränkungsmaßnahmen

Mit Zustimmung der G10-Kommission hat das Bundesministerium des Innern im Berichtszeitraum zu den Gefahrenbereichen

- Begehung internationaler terroristischer Anschläge mit unmittelbarem Bezug zur Bundesrepublik Deutschland (§ 5 Abs. 1 Satz 1 und 3 Nr. 2 G10),
- internationale Verbreitung von Kriegswaffen im Sinne des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen sowie des unerlaubten Außenwirtschaftsverkehrs mit Waren, Datenverarbeitungsprogrammen und Technologien in Fällen von erheblicher Bedeutung (§ 5 Abs. 1 Satz 1 und 3 Nr. 3 G10) und
- unbefugtes Verbringen von Betäubungsmitteln in nicht geringer Menge in die Bundesrepublik Deutschland (§ 5 Abs. 1 Satz 1 und Nr. 4 G10)

Beschränkungsmaßnahmen durchgeführt.

Im Einzelnen:

– Gefahrenbereich „Internationaler Terrorismus" (§ 5 Abs. 1 Satz 1 und 3 Nr. 2 G10)

Im Gefahrenbereich „Internationaler Terrorismus" qualifizierten sich nach dem mit dem Bundeskanzleramt abgestimmten Prozedere im Berichtszeitraum 462 432 G10-Nachrichten. Davon wurden 44 G10-Nachrichten an die Auswertung weitergegeben, von denen sich neun G10-Meldungen als nachrichtendienstlich relevant erwiesen haben. Eine Übermittlung an Sicherheits- bzw. an Strafverfolgungsbehörden hat nicht stattgefunden.

– Gefahrenbereich „Proliferation und konventionelle Rüstung" (§ 5 Abs. 1 Satz 1 und 3 Nr. 3 G10)

Im Gefahrenbereich „Proliferation und konventionelle Rüstung" qualifizierten sich nach dem mit dem Bundeskanzleramt abgestimmten Prozedere im Berichtszeitraum 885 771 G10-Nachrichten. Davon wurden 1 462 G10-Nachrichten an die Auswertung weitergegeben. Als nachrichtendienstlich relevant haben sich 424 Meldungen erwiesen. Drei G10-Meldungen wurden an Sicherheits- bzw. an Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet. Die G10-Kommission wurde in allen Fällen, in denen die personenbezogenen Daten grundrechtlich geschützter Teilnehmer nicht unverzüglich gem. § 6 Abs. 1 Satz 2 G10 gelöscht wurden, über Mitteilungen oder über die Gründe, die einer Mitteilungen entgegenstehen, unterrichtet. Die G10-Kommission hat in vier Fällen zugestimmt, die Betroffenen vorläufig nicht über die Beschränkungsmaßnahme zu informieren, um deren Zweck nicht zu gefährden.

– Gefahrenbereich „Unbefugtes Verbringen von Betäubungsmitteln" (§ 5 Abs. 1 Satz 1 und Nr. 4 G10)

Im Gefahrenbereich des „unbefugten Verbringens von Betäubungsmitteln in Fällen von erheblicher Bedeutung" qualifizierten sich im Berichtszeitraum 17 917 G10-Meldungen. Davon wurden 44 G10-Nachrichten an die Auswertung weitergeben, von denen sich vier G10-Meldungen als nachrichtendienstlich relevant erwiesen haben. Eine Übermittlung an Sicherheits- bzw. Strafverfolgungsbehörden hat nicht stattgefunden.

3. Beschränkungen des Fernmeldegeheimnisses bei Gefahr für Leib und Leben einer Person im Ausland nach § 8 G10

Nach § 8 G10 dürfen Beschränkungen nach § 1 Abs. 1 G10 für internationale Telekommunikationsbeziehungen im Sinne von § 5 Abs. 1 Satz 1 G10 angeordnet werden, wenn dies erforderlich ist, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr für Leib und Leben einer Person im Ausland rechtzeitig zu erkennen oder ihr zu begegnen, und wenn dadurch Belange der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar in besonderer Weise berührt sind.

Die Vorschrift soll es u. a. ermöglichen, dass die Bundesregierung sich schützend für entführte deutsche Staatsbürger im Ausland einsetzen kann, um ein rasches Ende einer Geiselnahme zu erreichen. Diese Bestimmung ermöglicht dem BND in besonderen Krisensituationen die strategische Fernmeldekontrolle auch außerhalb ihres eigentlichen durch § 5 Abs. 1 G10 umrissenen Bereichs.

Im Berichtszeitraum ist eine Beschränkungsmaßnahme nach § 8 G10 angeordnet worden.

V. Gesetzgeberischer Änderungsbedarf

Die Bundesregierung hat am 2. Februar 2006 den Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Artikel 10-Gesetzes vorgelegt (Bundestagsdrucksache 16/509). Der Gesetzentwurf war bereits in der letzten Legislaturperiode eingebracht, in dieser aber nicht mehr beraten worden. Der Gesetzentwurf ist in der ersten Lesung am 6. April 2006 federführend an den Innenausschuss des Deutschen Bundestages überwiesen worden.

In ihrem Erfahrungsbericht zum G10-Gesetz vom 12. November 2003 (Bundestagsdrucksache 15/2042) hatte die Bundesregierung eine insgesamt positive Bilanz zu dem im Juni 2001 novellierten G10 gezogen, gleichzeitig aber auch Prüfbedarf für weiterführende Änderungen im Detail deutlich gemacht. Änderungsbedarf wurde insbesondere mit Blick auf die Datenerhebung und -verarbeitung des Bundesnachrichtendienstes im Bereich der strategischen Telekommunikationsüberwachung gesehen.

Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf soll das G10 um Befugnisnormen zugunsten des BND ergänzt werden. So soll der BND verbesserte Möglichkeiten zur Aufklärung der Proliferation und des internationalen Waffenhandels durch Zulassung einer Befugnis zur Individualüberwachung von Telekommunikationsanschlüssen an Bord deutscher Hochseeschiffe außerhalb deutscher Hoheitsgewässer erhalten. Ferner soll die Befugnis zur strategischen Telekommunikationsüberwachung im Gefahrenbereich des internationalen Rauschgifthandels redaktionell präzisiert werden und durch die Einführung eines neuen Gefahrenbereiches „illegale Schleusung“ erweitert werden. Mit der Änderung sollen ferner die Datenverarbeitung durch den BND und der Datenschutz optimiert werden. Für die Befugnis des BND zur Übermittlung der durch die strategische Telekommunikationsüberwachung gewonnenen Daten soll im Interesse von Rechtsklarheit und Datenschutz eine neue, eigenständige Regelung geschaffen werden.

Weiterhin soll die Individualüberwachung der Telekommunikation für alle Nachrichtendienste durch die ausdrückliche Zulassung der auf Gerätenummern bezogenen Überwachungen optimiert werden.

Schließlich sollen durch eine Detailänderung des § 8 G10 die Lokalisierungs- und damit auch Rettungsmöglichkeiten für gefährdete Personen (wie z. B. entführte Deutsche im Ausland) verbessert werden. Hierbei soll die Möglichkeit einer gezielten Erfassung von Telekommunikationsanschlüssen im Ausland ohne die Einschränkung des § 5 Abs. 2 Satz 3 G10 gegeben werden.

Die geplanten Änderungen des G10 hatte die G10-Kommission seinerzeit zum Anlass genommen, eine Überarbeitung der bestehenden Regelungen zur Bestimmung von Telekommunikationsbeziehungen nach den §§ 5 Abs. 1 und 8 G10 anzuregen, um das Verfahren insbesondere vor dem Hintergrund der gegenwärtig bestehenden Doppelbefassung von Parlamentarischem Kontrollgremium und G10-Kommission ohne einen Verlust an Verfahrenssicherung zu entbürokratisieren und zu vereinfachen. Die G10-Kommission hatte entsprechende Vorschläge an die Vorsitzenden des Parlamentarischen Kontrollgremiums sowie des Innen- und Rechtsausschusses übersandt (vgl. im Einzelnen Bundestagsdrucksache 16/2551, S. 8 ff.) .

Der Vorsitzende der G10-Kommission hat zwischenzeitlich mit Schreiben vom 7. August 2007 die Anregungen der Kommission gegenüber den Ausschüssen wiederholt und auf die Dringlichkeit einer Änderung in diesem Bereich hingewiesen.

Berlin, den 25. Oktober 2007

Dr. Max Stadler, MdB

Vorsitzender

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 340, Telefax (02 21) 97 66 344
ISSN 0722-8333